



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Når arbejdsgiver er lovgiver

*Det asymmetriske magtforhold mellem de offentlige arbejdsmarkedsparter i overenskomstkampen.*

Høgedahl, Laust; Jørgensen, Henning

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Høgedahl, L., & Jørgensen, H. (2015, feb. 16). Når arbejdsgiver er lovgiver: Det asymmetriske magtforhold mellem de offentlige arbejdsmarkedsparter i overenskomstkampen.  
[http://kritiskdebat.dk/articles.php?article\\_id=1497](http://kritiskdebat.dk/articles.php?article_id=1497)

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Når arbejdsgiver er lovgiver: Det asymmetriske magtforhold mellem de offentlige arbejdsmarkedsparter i overenskomstkampen.

Skrevet af: **Laust Høgedahl og Henning Jørgensen** | Offentliggjort: 16. februar 2015

---

*Forløbet af OK-13 tydeliggjorde det asymmetriske magtforhold mellem parterne i den offentlige sektor. Arbejdsgiverne kunne ikke håndtere rollen som både lovgiver og budgetmyndighed. Det betyder, at rationaliteten i at køre efter samme overenskomst model som på det private område bryder sammen.*

*Artiklen bringer overvejelser og argumenter for at revidere det offentlige OK-system.*

Lige før igangsættelse af forhandlinger om overenskomstfornyelse i den offentlige sektor i 2014/2015 kom ILO – Den internationale Arbejdsorganisation under FN – i november 2014 med en skarp kritik af den danske regering, for under OK-konflikten i 2013 ikke at have taget hensyn til andre end sig selv! Det vil sige, ILO ankede over, at regeringen ikke havde respekteret de spilleregler, der er for gennemførelse af fornyelser af kollektive overenskomster i Danmark. Der var ikke sikret åbne og frie forhandlinger, og ILO kritiserede, at det politiske indgreb var lavet helt uden om personaleorganisationerne, men alene blevet til i et samspil med arbejdsgiverne. ILO ville fremover holdes orienteret om arbejdsgivernes laden og gøre. Danmarks Lærerforening (DLF) og FTF havde klaget til ILO, og denne internationale organisation gav nu klagerene ret i, at regeringen havde overtrådt regelsættet og normerne for god arbejdsgiveradfærd.

ILO's kritik affødte nok kortere notitser i dagspressen, men da regeringen reagerede ved blot at tale om en ubetydelig "fodfejl", lod pressen ikke til at kunne mobilisere større eller længerevarende opmærksomhed ved dette brud på normerne i "den danske model". Det var der ellers grund til, for hændelsesforløbet og tidligere begivenheder godtgør, at det er uholdbart med det nuværende forhandlings- og aftalesystem i den offentlige sektor, specielt omkring det institutionelle set-up og politikernes mangel på evner til at håndtere flere "kasketter". Arbejdsgiveren i det offentlige er nemlig også lovgiver og budgetmyndighed. Og kan man ikke skelne de roller fra hinanden, bryder rationaliteten i at køre efter samme mønster som for private OK-fornyelser sammen. Så bliver magtforholdet mellem parterne så skævt og asymmetrisk, at systemet ikke længere fungerer som system – og vi får politiske diktater i stedet. Så er vi tilbage til forholdene før 1919 med hensyn til fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår for offentligt ansatte. Så er der ingen "dansk model" i den offentlige sektor.

Vi hævder, at det er tiden til grundigt at overveje og revidere det offentlige OK-system. Nogle væsentlige argumenter herfor er samlet i det efterfølgende – om end listen nedenfor ikke påberåber sig at være udtømmende. Erfaringerne fra OK-13 er et godt udgangspunkt for sådanne overvejelser.

### **1. OK-13 og lærerkonflikten - erfaringslære af den offensive storlockout**

Overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor i OK-13 udviklede sig til at være nogle af de mest dramatiske i den offentlige sektors historie. Det var til trods for, at den forrige overenskomstrunde i 2011 ellers var fuldstændig uddramatisk, hvor parterne i både stat, regioner og kommuner indgik historisk smalle forlig, der blev stemt hjem med komfortable flertal af medlemmerne i de faglige organisationer. En tynd "vedligeholdelsesoverenskomst" i krisens tegn. Det samme fredsommelige forhandlingsforløb fandt sted i den private sektor i 2010 og foråret 2012,

og hovedforklaringen på især fagbevægelsens udtalte vilje til forlig var den enkle, at den langvarige økonomiske krise, der indtraf i sommeren 2008, satte snævre grænser for forbedringer af løn- og arbejdsvilkår. Krisebevidstheden dominerede i medlemmernes hoveder, og det højest prioriterede mål var at beholde jobbet, selv om det koster på lønnen. De offentligt ansattes forventninger til OK13 var derfor helt i bund, og man skulle derfor forvente et meget fredsommeligt overenskomstforløb med hurtige og smalle forlig, der uden dramatik blev stemt hjem med store ja-flertal af de krisebevidste medlemmer. Men sådan gik det som bekendt ikke. Det hænger sammen med flere sammenkædede begivenheder og selvdefinerede rollefordelinger og bunder primært i to forhold: 1) Arbejdsgiveres meget aggressive og stålsatte forhandlingsudspil og forhandlingsstrategi, og 2) arbejdsgivernes samspil med regeringens politiske reformarbejde.

Hvis vi tager det første, først: KL spillede ud med meget aggressive krav, der allerede i udvekslingen blandt parterne i december 2013, kunne fortolkes som ultimative og dermed konfliktudløsende. KL's krav tog udgangspunkt i den økonomiske krise og flugtede med KL's langsigtede og opstrammende arbejdsgiverpolitik. Ledelsesretten skulle ikke reguleres via overenskomsterne. KL satser på klassiske arbejdsgiverkrav som mere lokal løndannelse, mere rum for lokal ledelse, øget produktivitet og effektivitet og et øget arbejdsudbud. Desuden ønskede KL, at antallet af beskyttede tillidsrepræsentanter blev reduceret og at samarbejdssystemerne (SU/MED) blev forenklet med færre mødedage og lavere ressourceindsats.

Arnestedet for konflikten lå dog et helt andet sted. Det gemte sig i sætningerne: "Forenkling af arbejdstilrettelæggelsen er kernekomponenter til at øge produktiviteten i kommunerne. Arbejdstidsreglerne må derfor ikke besværliggøre hverdagens praksis eller hæmme forandringer og omstillinger af den kommunale opgavevaretagelse". Disse to sætninger var møntet generelt på de kommunale arbejdspladser, men er i særlig grad rettet mod folkeskolens dagligdag, og KL's direkte krav til skolelærerne var klar: Væk med særregler om anvendelsen af arbejdstiden og regler om, at der kan indgås lokalaftaler om arbejdstidens anvendelse. Alle aftaler om timer til forberedelse skulle således bortfalde og erstattes af en generel arbejdstidsaftale: Lærernes arbejdstid er 37 timer om ugen. Lærerne skulle ifølge KL i princippet – som andre offentligt ansatte – være til stede på skolen i 37 timer om ugen. Den enkelte lærer skulle herefter i dialog med skolens ledelse aftale opgavernes tilrettelæggelse, hvor det er lederen, der qua sin ledelsesret skulle have det sidste ord. Altså ønskede KL fra starten en stærkt lederstyret model, der i realiteten fjernede magten fra skolelærerne og deres tillidsrepræsentanter og organisationer, når det gælder arbejdets tilrettelæggelse og arbejdstidens anvendelse. Senere viste det sig, at Moderniseringsstyrelsen stillede helt synkrone og stålsatte krav til lærerne på det statslige område.

Det andet forhold var regeringens højtprofilerede folkeskolereform, som viste sig politisk og finansieringsmæssigt at være uløseligt forbundet med resultatet af forhandlingerne mellem særligt KL og DLF. Blot to dage før, at parterne udvekslede krav den 6.12.2012, præsenterede regeringen via undervisningsminister Christine Antorini sit udspil til en reform af folkeskolen. Det blev hurtigt klart, at reformen var underfinansieret og stod og faldt på, at lærernes arbejdstidsaftaler blev ændret i de kommende overenskomstforhandlinger. Det fremgik ret eksplicit af ministerens papir, at der skulle hentes 2 mia. kr. hos lærerne.

Reformarbejdet havde allerede konsekvenser for overenskomstforhandlinger længe før, at forhandlingerne gik i gang. Regeringen nedsatte tilbage i januar 2012 en arbejdsgrupper under Finansministeriet, der havde til formål at undersøge mulighederne for at få "mest undervisning for pengene". Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter fra regeringen præsenteret ved Moderniseringsstyrelsen og de kommunale arbejdsgivere (KL). DLF udviste i den forbindelse stor forundring over ikke at være inviteret til forhandlinger, og påpegede i den forbindelse, at arbejdsgruppen var et udtryk for en 'to-partsøvelse' (Regering – arbejdsgivere), men med en blind

makker i spillet (lærerne/lønmodtagerne). Det er nærliggende, at der i reformgruppen ikke alene blev diskuteret indhold, men også finansiering af reformen og ikke mindst, hvordan mulige forløb kunne se ud i forbindelse med overenskomstforhandlingerne herunder koordinering af en konflikt og regeringsindgreb.

OK-13 blev dermed kraftig politiseret, som efterfølgende kom til at præge hele forhandlingsforløbet. For det var ganske tydeligt, at de kommunale og statslige arbejdsgivere havde til hensigt at isolere særligt folkeskolelærernes organisation, DLF. Ydermere blev alle andre undervisningsorganisationer også inddraget, for regeringen anteciperede dens egen kommende erhvervsskolereform, hvor arbejdstidstilrettelæggelsen også skulle gives alene til ledelsen. Parterne i konflikterne kom ikke på noget tidspunkt i realitetsforhandlinger, og efter en papirløs tur i forligsinstitutionen, der endte med exit uden et mæglingforslag på bordet, var lockouten en realitet. Forligsmanden opgav næsten med det samme at få rokket ved arbejdsgiverparten, der ville en konflikt. Lockouten var altomfattende, og involverede op mod 67.000 overenskomstansatte lærere på både det kommunale, regionale og statslige område. Netop fordi lockouten var altomfattende, havde lærerne ikke mulighed for at modsvare med strejkevåbenet, da alle overenskomstansatte lærere allerede var lockoutet. Lærerne havde den mulighed, at bede andre lønmodtagereorganisationer om hjælp ved at indlede sympatikonflikter. Denne mulighed eksisterer på tværs af sektor og hovedorganisationer. Men DLF anmodet aldrig om at få varslet sympatikonflikter, og forklaringen herpå er nok, at man DLF's ledelse var bange for et 'nej', der dermed ville udstille DLF endnu mere isoleret og svækket. Formodentlige en rigtig vurdering. En storlockout havde formentlig også det simple formål at tømme Danmarks Lærerforenings strejkekasse hurtigst muligt, så et nederlag blev uundgåeligt for Anders Bondo Christensen og hans lærerforening.

Efter 25 dage fik konflikten sin ende den 26. april 2013 med et regeringsindgreb, der på langt de fleste punkter lignede et ensidigt arbejdsgiverdiktat. Det var muligt, da der netop ikke lå noget mæglingforslag – endsige en forligsskitse - fra forligsmanden. Det er ellers politisk kutyme, at hvis en regering griber ind i en faglig konflikt, så tages der udgangspunkt i en udarbejdet mæglingsskitse fra forligsmanden. Argumentet er, at man på den måde respekterer parternes selvreguleringsprincip. Men uden et kompromisgrundlag var pennen fri, og regeringen kunne frit skrive en ny, gældende overenskomst via lovgivningen uden at skele til tidligere aftaler eller mæglingsskitser. Loven fjernede lærernes arbejdstidsregler mod en beskeden lønstigning, værnsregler og en 1 mia. kroner øremærket til kompetenceløft af lærerne. KL's krav blev indfriet og barriererne for en folkeskolereform blev fjernet. Det samme gjaldt de øvrige områder.

Alt i alt viste OK-13 forløbet en række interessante forhold set i relation til konflikt og konfliktretten. KL og Finansministeriets Moderniseringsstyrelse har løbende haft et tæt koordineret strategi. Det er intet odiøst i, at arbejdsgivere aftaler fælles strategi i forbindelse med overenskomstforhandlinger. Det samme gør lønmodtagersiden – men på svagt og skrøbeligt grundlag. Koordineringen har mest været i opstartsfasen, og den er forholdsvis svag. Ved OK-13 blev det tydeligt, at de offentlige arbejdsgivere ikke alene koordinerede fælles krav, men også mulige udfald på forhandlingerne, der fra start sigtede mod konflikt. Der blev talt om "matchfixing" – og ikke uden grund. Grundprincipper i "den danske model" blev tilsidesat til fordel for politiske ønsker. Samtidig viser forløbet af OK-13, at de offentlige arbejdsgivere omkring arbejdstidsspørgsmålet har villet frigøre sig fra aftalemodellen til fordel for en ren ledelsesmodel. Det er de lykkedes med. Betyder det langsigtet et farvel til hele den danske aftalemodel? Det er et perspektiv, man – set i lyset af udviklinger i bl.a. USA – ikke helt kan afvise som diskussionsværdigt.

## **2. Den danske (aftale)models vej til den offentlige sektor**

Det, vi betegner som 'den danske model', blev skabt i konflikt i den private sektor, og så dagens lys med det berømte 'Septemberforliget' af 1899. Verdens første hovedaftale. I 1910 satte staten det

fagretslige system i verden, så både interesse- og retskonflikter blev reguleret – af parterne selv – og man etablerede en statslig forligsmandsinstitution. Siden har en institutionalisering af arbejdsmarkedskonflikter været en bestandig del af reguleringen af arbejdsmarkedet. Det har også ført til storkonflikter ved overenskomstfornyelser i den private sektor i efterkrigstiden: 1956, 1961, 1973, 1985 og senest i 1998. Så statistisk set er det tid til en ny storkonflikt nu. Til trods for flere partielle konflikter i den offentlige sektor (bl.a. på sundhedsområdet) fik vi først den første store konflikt i 2008 omkring ligelønskrav og den offensive brug af lockoutvåbenet i 2013.

Når Septemberforliget ikke umiddelbart fik følger for den offentlige sektor, beroede det dels på, at det var tjenestemændsansættelser, der var helt dominerende i staten – og tjenestemænd har ingen strejkeret – dels på, at de administrativt ansatte med deres privilegier havde en loyalitetsforpligtelse, som de som del af borgerskabet gerne tog på sig. Først da der kom flere og flere offentligt ansatte, og flere af disse blev overenskomstansat, kom der bevægelse på organisationsside for at få indflydelse på fastlæggelse af løn- og arbejdsvilkår. Den faglige bevidsthed skulle først udvikles. Og det blev den. Først i bl.a. Jernbaneforbundet, Postforbundet, Politiforbundet, Toldbetjentforeningen og siden i HK og andre fagforeninger. Arbejdsgiverfunktionen var heller ikke centraliseret fra starten.

Efter 2. verdenskrig kom der for alvor gang i det økonomiske opsving i Danmark. Parallelt med den stigende velstand voksede det socialdemokratiske velfærdsstatsprojekt, der medførte en kraftig stigning i antallet af offentlige ansatte efter 1965. I løbet af 1950'erne var en række af disse nye personalegrupper blevet overenskomstansatte via indgåelse af hovedaftaler mellem parterne på det offentlige område. Senere i 1969 fik tjenestemændene kollektiv aftaleret med Tjenestemandereformen. Den første Tjenestemandsslov var fra 1919, men den gav ingen konfliktret til organisationerne, kun en høringsret og formel ret til lade "de mange modstridende interesser indenfor hver enkelt etat få en legitim lejlighed at brydes med hinanden indbyrdes", inden der blev truffet beslutninger. Det var mest en høringsret, og det var politisk bestemt, hvad det var for løn- og arbejdsvilkår, der skulle gælde for tjenestemænd. Vi skal helt frem til 1973, før det arbejdsretslige system med forligsmand og arbejdsret blev gældende for de offentlige ansatte (Ibsen og Jørgensen, 1979). I takt med at store personalegrupper i den offentlige sektor er gået fra tjenestemandssordninger til overenskomstvilkår, blev konfliktretten i den offentlige sektor tilsvarende omfattende i forbindelse med overenskomstfornyelser.

Den offentlige sektor er derfor ganske ung, når vi taler om 'den danske model', set i forhold til den private sektor, der siden 'Septemberforliget' i 1899 har været reguleret af kollektiv aftaler og tilhørende regler og procesnormer for konflikt i forbindelse med indgåelse af overenskomster eller ved overenskomstfornyelse. Politikerne har historisk accepteret, at det er parterne selv, der udkæmper interessekonflikter. Det er helt tydeligt, at den private sektor har været et forbillede og 'driver' i udviklingen af den danske model i offentlige sektor (Jørgensen, 2010, 2014).

Et af argumenterne for at flytte hovedvægten af regulering af løn af arbejdsvilkår via lov over på frivillige aftaler, var, at de offentlige ansatte ønskede en mere dynamisk ramme for lønudvikling på linje med det private arbejdsmarked. En akademikerkonflikt i slutningen af 1960'erne klargjorde også, at konfliktvåbenet blev brugt, og at det var vigtigt med bestemmelser om varsling af konflikt, brug af kampvåben m.v. En hovedaftale blev så udbredt i 1970'erne på det offentlige overenskomstområde. Det er altid kollektive kamperfaringer, der får ændret reguleringer og magtforhold. Med de kollektive overenskomster adopterede de offentlige parter ligeledes konfliktretten, som et våben eller middel, der kunne anvendes i forbindelse med overenskomstfornyelse.

Indtil de senere år kunne "modellen" også fungere ved hjælp af kompromisser mellem parterne (og indbyrdes på lønmodtagerside mellem forhandlingskarteller). Den offentlige sektors udvidelser gav

baggrund herfor. Men med krisen fra 2008 er der sat en ny politisk dagsorden med besparelser og indskrænkninger af offentlige aktiviteter, hvor neo-liberalistiske elementer har fået overherredømmet. Det har også ændret på den offentlige arbejdsgiverstrategi. Det handler ikke længere om at udvide aftaledækningen, men om at fjerne centrale aftaler, der ses som en barriere for modernisering af den offentlige sektor og politiske reformer. Arbejdsgiverne ønsker således at bruge midler i "den danske model" til at komme uden om modellen og dens reguleringer. Dermed pånøder man også sig selv en kasketforvirring. Og så forvitrer "den danske model" i den offentlige sektor. Der bliver dermed også behov for at nytænke "modellen".

### 3. Konfliktmodellen i den offentlige sektor

Der var og er således forskelle på den måde, hvorpå konfliktretten fungerer, når vi sammenligner den private og offentlige sektor. Forskelle, der på mange måder gør brugen af konflikt i den offentlige sektor problematisk, fordi kalkeringen fra den private sektor til den offentlige af kampmidler er illusorisk. Der er forskelle sektorerne imellem, både hvad angår rammebetingelser, procedurer, forhandlingsstruktur, adfærdsmaksimer og normer for OK-fornyelser. Allermest dog en magtmæssig asymmetri til arbejdsgiverens fordel. Summarisk kan vi nævne fem af de mest centrale forskelle:

1. *Hvem rammes af konflikt, og hvordan?* I den private sektor betyder konflikt, at produktionen af enten varer eller tjenesteydelser står stille. Det vil normalvis have økonomiske konsekvenser for både kapitalejerne og for lønmodtagerne. Almindelige borgere kan som tredjepart i visse tilfælde blive berørt, hvis disse er afhængig af den pågældende vare eller tjenesteydelse, som virksomheden producerer eller leverer - fx i forbindelse med privat transport (bus, tog, fly, færger osv.) eller renovation mv.. I den offentlige sektor er konsekvenserne af konflikt anderledes. Lønmodtagerne vil i alles tilfælde blive ramt økonomisk, mens arbejdsgivere i mange tilfælde kan spare penge i forbindelse med arbejdskonflikt. *En konflikt - uanset karakteren af strejke eller lockout - påfører altid arbejdsgiveren en besparelse!* Kommunerne opsparede fx en del lønkroner i forbindelse med lockouten i 2013. Arbejdsgiverne i den offentlige sektor er også budgetmyndighed, hvilket dels betyder, at man kan afstikke de økonomiske rammer for forhandlinger på forhånd, dels at den offentlige kasse i princippet er udtømmelig - hvorimod en enkelt privat virksomhed kan blive truet af konkurs ved konflikt. Almindelige borgere vil også blive berørt som tredjepart i tilfælde af konflikt i den offentlige sektor. Det skyldes, at langt størsteparten af de offentlige ansatte leverer kernevelfærdsydelser. Det gælder fx Sosu'er, sygeplejersker, lærere, pædagoger, socialrådgivere osv. *Enhver konflikt i den offentlige vil altså også påføre brugerne en masse besvær!* Det gør forståelsen i offentligheden af konflikten til et prekært forhold.
2. *Hvad bestemmer udfaldet af en konflikt?* I den private sektor er det i høj grad den økonomiske 'stamina', der bestemmer udfaldet af en konflikt. Pga. den økonomiske asymmetri blandt parterne i den offentlige sektor, så er det her helt andre mekanismer, der bestemmer i hvilke favør magtpendulet svinger i en konflikt. Her er det i høj grad *den offentlige opinion*, der tæller. Politikerne er stærkt påvirkelige af den offentlige stemning; så kan der pludselig blive råd til noget, som der ellers ikke var, hvis de føler, der er en folkestemning imod dem. Slaget vindes igennem strategisk kommunikation og spin i en kamp om den offentlige sympati. "Framing" opfattes som et nyt konfliktvåben. Konflikt i den offentlige sektor er derfor altid kraftigt politiseret, da det ofte er et politisk pres eller direkte intervention, der dikterer udfaldet. Regeringsindgreb er en del af den danske model i både den private - og den offentlige sektor. I forbindelse med Kanslergadeforliget i 1933 oplevede vi for første gang, at en regering ved lovindgreb afsluttede en arbejdskamp. Siden har vi haft mere end 50 regeringsindgreb i forbindelse med interessekonflikter, flest gange dog i den private sektor. En regering vil typisk gribe ind i en arbejdskonflikt, når den danske "konkurrenceevne" eller centrale

samfunksfunktioner er truet. Men historien har vist, at skiftende regeringer også har ladet konflikter løbe over længere tid i respekt for parternes selvreguleringsprincip. Det problematiske for den offentlige sektor er, at arbejdsgiverne på statsniveau har den parlamentariske magt til at gribe ind i en konflikt. Som lovgiver. Der er ingen over eller ved siden af Folketinget. Den til en hver tids siddende regering skal derfor kunne administrere flere kasketter som henholdsvis *arbejdsgiver* og som *lovgiver*. Endelig også som *budgetmyndighed*. Og pointen er, at der ikke findes institutionelle regler eller forhold, der sikrer, at kasketter holdes adskilt. Systemet beror på en blød regulering i form af en *social tillid* mellem parterne, der forudsætter, at regeringen ikke spekulerer i de to roller og sammenblander arbejdsgiverinteresser med politiske ambitioner. Et videre relevant forhold er hierarkiet blandt de offentlige arbejdsgivere. Fra slutningen af halvfemserne og op igennem 2000'erne har staten udviklet en stadig større detailstyring af særligt kommunerne igennem kontrakter med udspring i Finansministeriet. Det stigende hierarkiske forhold mellem de offentlige arbejdsgivere kan bruges strategisk til at implementere landspolitiske interesser på kommunalt plan. Det sker meget stålsat.

3. OK-13 afslørede, at *Finansministeriet* nu har sat sig som "*storebror*" i forhold til kommuner og regioner, og at dens "*Moderniseringsstyrelse*" direkte har fået kontraktbestemmelser om at sikre offentlige besparelser via overenskomsterne. 16. januar 2013 blev denne "*Corydon-doktrin*" sat på nettet - uden at nogen journalister i øvrigt bemærkede det lige med det samme. I Resultatkontrakten med Finansministeriet står der: "*OK-13 skal være løftestang for at fremme Moderniseringsstyrelsens dagsorden om at gøre løn og arbejdstid i staten til en væsentlig og integreret del af udgiftspolitikken*" (Resultatkontrakt § A 1). Det er mindst 12 mia. kr., som Finansministeriet politisk har forpligtet sig til at finde i besparelser inden 2020. Det lægger et helt nyt perspektiv for de offentlige aftaleforhandlinger. Udgiftspolitik og OK-politik bliver identiske størrelser. At man samtidig med arbejdsgiveroffensiven i forhold til OK-resultater kører forhandlinger om en "*tillidsreform*", fortæller mere om dobbeltheden i måden at tage kasketter på, end om chancerne for at få noget afgørende nyt ud af den sidste reformdagsorden fra organisationsside. Magtasymmetrien bliver klarere og klarere.
4. *Forligsinstitutionen* skulle være en neutral statslig instans, der fra 1910 kun har haft én opgave: at søge at forlige parterne, når de ikke selv kunne finde hinanden under en forhandlingsrunde. På det private arbejdsmarked er det blevet en hyppig trafik at gå i "*forligsen*", når parterne ikke selv kan nå en løsning. Mæglingsforslag kan efterfølgende sendes til afstemning; og hvis et forslag forkastes, kan politikerne vælge at ophæve mæglingsforslaget til lov. Forligsmanden er altså en selvstændig aktør med at sætte et forlig sammen. Det er ikke et bestemt indhold i overenskomsterne - eksempelvis en finansministers ønske om en lav lønstigningstakt - der er målet, men konfliktløsning. Forligsmandslovens ånd og bogstav fordrer, at forligsmanden gør alt, hvad der står i hans eller hendes magt til at søge at forlige parterne. Giver der for hurtigt op, svigter man regler og normer. Det skete i 2013. Og det er karakteristisk, at der kun én gang i den offentlige sektors historie har været gjort aktiv brug af forligsinstitutionen, nemlig i 2002. De offentligt ansattes organisationer har ikke samme tiltro til institutionen og dens uafhængighed af staten, som de privatansatte har. Derfor er der en særlig problemstilling omkring forligsinstitutionens placering og indsats i offentlige aftalefornyelser, der må påkalde opmærksomhed. I andre lande fungerer institutionen noget anderledes og med langt mere vidtrækkende beføjelser flere steder.
5. ILO's aktuelle anklage mod den danske regering signalerer et grundlæggende problem mere, nemlig det, at dem, der forbereder og kører OK-forhandlingerne - nemlig de *ledende embedsmænd* - også er dem, som skriver lovene, der griber ind i og suspenderer forhandlede løsninger. Det er end ikke finansministeren selv, der dukker op i OK-arenaen eller møder frem i forligsinstitutionen. Embedsmændene er i lige så høj grad angrebet af kasketforvirring. Og netop dette, at personaleorganisationerne afskæres fra at få indflydelse overhovedet på en ny OK-ramme i form af et regeringsindgreb, har i OK-13 været så tydeligt et bevis på den magtmæssige asymmetri, at det kalder på en institutionel fornyelse. Der må være checks-and-balances i ethvert

politisk system og også i et fagligt-overenskomstmæssigt.

Disse eksempler på problematiske forhold i forhold til magtmæssigt afbalancerede OK-fornyelser i det offentlige skulle gerne gøre misforholdet klart, samtidig med at de dokumenterer, at der er stor forskel på den måde, hvorpå konfliktretten fungerer, når vi sammenligner den private og den offentlige sektor. Derfor er kalkeringen af OK-modellen fra det private til det offentlige domæne ikke (længere) fungibel og frugtbar. Fristelserne har været for store for arbejdsgiversiden, der så ikke kan håndtere egen kasketforvirring.

### **3. Skal den danske model i den offentlige sektor justeres?**

Kampvåbnene er altså ikke proportionale i den offentlige sektor. Magtasymmetrien er blevet ændret stærkt til arbejdsgiversidens fordel. Kommunalreformen i 1970 gav mulighed for centralisering af forhandlingskompetencen, og det blev udnyttet (i dengang 5 hovedområder). Der blev etableret et offentligt forhandlings- og aftalesystem i 1960'erne og 1970'erne, og det skete fra starten højest centraliseret. Denne centralisering er bibeholdt – modsat den private sektors OK-fornyelser. Om end der er kommet nogle få lokale lønmidler, er den centrale lønstyring bevaret. Centraliseringen er også med til at give magtcentret på arbejdsgiverside informationsmæssige, argumentatoriske, forhandlingsmæssige og konfliktmæssige fordele. Siden 1973 har Finansministeriet været formelt magtcentrum. Gennem de seneste år er det også blevet et reelt magtcentrum. Kommunalreformen i 2007 førte videre til, at regionerne ikke kunne indgå egne aftaler, før finansministeren sagde ja, da en statslig veto blev indbygget i systemet. Kun kommunerne er reelt selvstændige forhandlingspartnere stadigvæk. De regionale forhandlinger kunne lige så godt være direkte med finansministeren. De dobbelte benløse, som kommunerne reelt er lagt i af staten, kombineret med den stærke centraliserede koordinering af OK-forhandlingerne i det offentlige, har gjort kommunerne til "lillebror" i OK-spillet. Magtcentraliseringen er åbenbart blevet for stærkt til, at politikere og ledende embedsmænd kan holde sig fra at bryde spilleregler fra "den danske model".

Andre lande har da også lagt andre strenge begrænsninger på den offentlige arbejdsgiverrolle, end tilfældet er i Danmark. Vi er et af de mest liberale lande, når det gælder fri udfoldelse af offentlig arbejdsgivermagt. Nogle lande har helt forbudt lockout i det offentlige (Portugal, Italien), andre har stærkt indskrænkende betingelser for brug af kollektive kampvåben, og spillereglerne er generelt indrettet de fleste steder med sigte på at modvirke magtasymmetrien. I Sverige eksempelvis oprettede man i 1994 'arbejdsgiververket' – en offentlig arbejdsgivermyndighed under socialministeriet med det formål at sikre armslængdeprincippet mellem politikere og offentlige arbejdsgivere for dermed at sikre åbne, frie og afpolitiserede forhandlinger.

Det er på høje tid, at der herhjemme sættes undersøgelser og overvejelser i gang, der kan klarlægge muligheder og begrænsninger i det nuværende offentlige forhandlings- og aftalesystem og dets rammebetingelser, så der i forlængelse heraf kan komme konkrete forslag til at få genetableret en fornuftig magtbalance. Det må involvere overvejelser over institutionelt set-up, initiativret, beslutningskompetencer, deltagerrettigheder og resultatansvar, ligesom forligsinstitutionens rolle og muligheder skal afklares og ændres.

Styrker de offentlige arbejdsgivere yderligere deres ledelsesret, bruger de OK-systemet til offentlige besparelser, og lader de traditioner for aftaleforhandlinger og partsadfærd lide svindsot, blive det nemt et offentligt OK-cirkus, som kun vil resultere i konflikt og oprør på et tidspunkt. Så bliver det til andet og mere end en kritik og påmindelse fra ILO.

### **Litteratur:**

Flemming Ibsen og Henning Jørgensen: *Fagbevægelse og Stat, bind I-II*, Gyldendal, København,



1979.

Henning Jørgensen (red.): *Arbejdsmarkedsregulering*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2014.

Henning Jørgensen: *Forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen*, CARMA, Aalborg, 2010.